**SEÑOR PRESIDENTE.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 13 minutos)

-Continúa la consideración de la Carpeta Nº 443/2006, proyecto de ley por el que se modifica la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay.

En este periplo de entrevistas que venimos teniendo a propósito de este tema, ha sido especialmente invitado en el día de hoy el doctor Daniel Hugo Martins, a quien recibimos con mucho gusto y le cedemos el uso de la palabra.

**SEÑOR MARTINS.-** Ante todo, agradezco a los integrantes de la Comisión la invitación que me cursaron para realizar una exposición acerca de las modificaciones a la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay propuestas por el Poder Ejecutivo. Quiero aclarar que puedo aportar solamente mi experiencia en estos temas y mis conocimientos en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, de manera que no voy a incursionar en los aspectos económicos y financieros.

Al asumir como Ministro de Hacienda en el año 1964, me encontré con un proceso inflacionario en el cual el Parlamento aumentaba los gastos presupuestales muy por encima de la posible recaudación, lo que necesariamente conducía a un grave déficit presupuestal e incluso a la imposibilidad de pagar los sueldos votados, tal como sucedió. En la Asamblea General del día 17 de setiembre de 1964 leí un artículo escrito por el doctor Carlos Quijano titulado “La inflación que nos devora”, que reflejaba la dramática situación que se vivía.

Como Presidente de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), colaboré en la presentación del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, en el que se sugería crear un Banco Central, y presenté al Poder Legislativo un proyecto de ley en ese sentido.

En esa época se produjo la crisis bancaria de los Bancos Transatlántico, Rural y Regional, entre otros, que dio lugar a una corrida, debiendo decretarse un feriado bancario. Con la colaboración de ambas Cámaras -que sesionaron durante toda la semana de turismo- el 30 de abril de 1965 se aprobó la Ley Nº 13.330, que modificó las reglas de la banca privada, creó comisiones liquidadoras de los bancos quebrados y redistribuyó al personal de esos bancos en el resto de la banca, asegurándose la devolución de los depósitos de cierto monto. Estas medidas restituyeron la confianza del público en el sistema bancario y los demás bancos reabrieron sus puertas sin ningún problema.

**SEÑOR GAMOU.-** ¿En cuánto tiempo la situación volvió a la normalidad?

**SEÑOR MARTINS.-** En una semana. Al otro día de la semana de turismo los bancos abrieron, las Cámaras ya habían aprobado la ley y la gente restituyó su confianza.

En 1966 asumí como Vicepresidente del Banco de la República y como integrante del Departamento de Emisión, que tenía a su cargo el contralor de la banca privada, realizando fusiones de varios bancos y sucursales, de modo de aumentar la solvencia y productividad del sistema bancario. También colaboré en la redacción del proyecto de reforma de la Constitución, creando el Banco Central como Ente Autónomo sobre la base del Departamento de Emisión del Banco de la República. Al entrar en vigencia la reforma constitucional, el 1º de marzo de 1967, fui el primer Presidente del Banco Central hasta que asumió el contador Enrique Iglesias, en mayo de 1967.

Nuevamente integré el Directorio, como Vicepresidente, entre 1991 y 1993, junto al doctor Ramón Díaz y el contador Lombardo, que era vocal. Allí colaboré en la redacción de un proyecto de ley de Carta Orgánica, que fue aprobado por unanimidad en el Directorio y enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Dicho proyecto de ley fue estudiado exhaustivamente por esta Comisión de Hacienda en el año 1992, escuchando la opinión de los Directorios del Banco Central y del Banco de la República, de la Asociación de Bancos, del contador Pascale -ex Presidente- y de otros asesores.

A partir de abril de 1993 y durante cuatro meses, todos los jueves sesionó la Comisión de Hacienda con la presencia de una delegación del Banco Central, en la que participé junto al Gerente General, al Gerente de Investigaciones Económicas, al Superintendente de Instituciones de Intermediación Financiera y a asesores jurídicos del Banco. Con el propósito de lograr el consenso de todos sus miembros, la Comisión examinó artículo por artículo y propuso numerosas enmiendas que la delegación del Banco Central aceptó. Quien propuso el mayor número de enmiendas fue el actual Senador Astori. El proyecto con las enmiendas acordadas fue votado por unanimidad en la Comisión, con una única salvedad -por parte de los señores Senadores Astori y Cassina- en cuanto al porcentaje del crédito que el Banco Central podía otorgar al Poder Ejecutivo. Precisamente, tengo en mi poder las actas de la Comisión, donde consta la historia fidedigna de la sanción de este proyecto de ley, con todas las modificaciones, artículo por artículo.

Entre las disposiciones que obtuvieron unanimidad se encuentra el artículo 3º relativo a las finalidades, que no voy a leer porque ya es conocido por todos los señores Senadores. Inclusive, en ese artículo 3º se estableció la fórmula mediante la cual el Banco Central se relacionaría con el Poder Ejecutivo, y teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, consideramos que sería la fórmula posible. Dicho artículo decía: “Artículo 3º. (Finalidades). - Las finalidades del Banco Central del Uruguay serán:

A) Velar por la estabilidad de la moneda nacional.

B) Asegurar el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

C) Mantener un nivel adecuado de las reservas internacionales.

D) Promover y mantener la solidez, solvencia y funcionamiento adecuado del sistema financiero nacional.

En el ejercicio de estas finalidades, el Banco procurará la coordinación con la dirección de la política económica que compete al Poder Ejecutivo. Si el Banco considera que la decisión en cuestión” -es decir, la política económica- “afecta sustancialmente las finalidades que le son atribuidas por este artículo, podrá mantener su criterio haciéndoselo así saber al Poder Ejecutivo a los efectos de la pertinencia que pudiera corresponder conforme al procedimiento establecido por el artículo 197 de la Constitución”. El artículo 197 de la Constitución refiere a la observación que podrá hacer el Poder Ejecutivo cuando considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios de los Entes Autónomos.

Cuando se consideró este artículo, que luego fue votado por unanimidad, el doctor Zumarán, apoyado por los señores Senadores Astori y Cassina, propusieron el siguiente texto: “Cumplirá estas finalidades actuando coordinadamente con el Poder Ejecutivo, a quien compete la dirección de la política económica del país”. Incluso se votó por unanimidad el artículo 7º referente a las funciones y cometidos del Directorio, logrando el señor Senador Astori suprimir la disposición que decía “El Banco diseñará y aplicará las políticas monetarias, crediticias y cambiarias del país”, y establecer la siguiente: “Aplicará los instrumentos monetarios, cambiarios y crediticios”, etcétera. Reitero: esto fue votado por unanimidad.

Debo decir que me llama la atención que se modifiquen textos que no tienen ninguna trascendencia, como quitar del artículo 1º la expresión “es un servicio del dominio comercial del Estado”. ¿Por qué se estableció eso? Porque lo manda la Constitución. En nuestra Carta figuran dos tipos de Entes Autónomos: los del dominio industrial y comercial del Estado y los de la enseñanza, y el Banco Central entra dentro de los primeros. Además, el Banco Central realiza operaciones comerciales, cobra comisiones, otorga préstamos e interviene en el mercado cambiario. Por tanto, eliminar esa frase no cambia nada; es como aquello de la mona que, por más que se vista de seda, mona queda.

En cuanto a las finalidades del Banco, serían las que el Derecho Comparado acepta, es decir, las de velar por la estabilidad de la moneda nacional. Con el señor Senador Astori concurrimos a un

seminario organizado por el Bundesbank en Alemania, cuya finalidad principal es combatir la inflación, porque dos generaciones de alemanes habían perdido todo su dinero.

Hace 13 años que rige la Carta Orgánica del Banco Central y nunca sentí que fuera un obstáculo para desarrollar las funciones bancocentralistas y, por ese motivo, no comprendo la necesidad de su reforma. En lo personal, prefiero que las finalidades queden como están, y creo que es una ilusión pensar que el Banco pueda lograr la estabilidad de precios que contribuya con los objetivos de crecimiento y empleo. Eso lo desearíamos todos, pero el Banco no lo puede hacer. Por experiencia sabemos que somos tomadores de precios en materia de combustibles y de los productos agropecuarios que exportamos. Entonces, ¿qué puede hacer el Banco ante la suba del petróleo, de la carne, del trigo o de la soja?

Vuelvo a repetir que la finalidad del Banco es lograr que exista confianza en el público y desde el exterior en el valor de la moneda, así como confianza en el sistema bancario y en que la deuda pública que emita sea pagada. Para lograr el crecimiento y un mayor empleo se necesita de las inversiones, tanto de los nacionales, como de los extranjeros. Es el Poder Ejecutivo el que puede lograrlo mediante reglas claras, permanentes y transparentes, dando seguridad jurídica, cumpliendo los contratos de buena fe, evitando las ocupaciones de fábricas, reduciendo el gasto público y la deuda a niveles racionales, respetando la Constitución y las leyes. Eso es lo que piden los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros; y de la inversión surge el empleo.

Las inversiones se logran si hay un buen clima de negocios, si no hay corrupción, si los órganos del Estado no demoran eternamente en pronunciarse y si se eliminan los obstáculos burocráticos y las regulaciones sucesivas.

Respecto a la autonomía del Banco, la Carta Orgánica actual le otorga la mayor independencia posible dentro de la Constitución que crea al Banco Central como Ente Autónomo. Por consiguiente, no puede evadirse de las disposiciones constitucionales: el número de miembros -3 ó 5- y su forma de designación están previstos en los artículos correspondiente; su cese y las vacancias temporales definitivas, en el artículo 192; la prohibición de realizar negocios extraños a su giro, en el artículo190; la publicación periódica de su vida financiera, en el artículo 191; la obligación de rendir cuentas, en el artículo 193; la anulación de sus decretos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 194; el quórum necesario para modificar la Carta Orgánica, en el artículo 199; las prohibiciones e incompatibilidad de sus miembros, en el artículo 203; las observaciones del Poder Ejecutivo a la gestión o a los actos, en el artículo 197, y la destitución, con venia de la Cámara de Senadores, en el artículo 198.

El Poder Ejecutivo puede hacer observaciones al Directorio del Banco Central por razones de legalidad o de conveniencia, pudiendo suspender los actos observados. En caso de que el Directorio no atienda las observaciones, puede disponer rectificaciones, correctivos o remociones, siendo la Cámara de Senadores la que decide en definitiva. Si la Cámara de Senadores no se expide en 60 días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución. En el ínterin puede reemplazar al Director o Directores por los de otros Entes.

Este es el régimen constitucional y la ley no lo puede cambiar. No obstante estas atribuciones, creo que nunca -no lo recuerdo- el Poder Ejecutivo hizo uso de estas observaciones al Banco Central, porque la permanencia del Directorio del Banco Central y de sus actos da credibilidad a sus decisiones, que tienen por finalidad, repito, lograr la confianza del público en el valor de la moneda, en la solvencia del tema bancario y en que la deuda pública será pagada.

Lo importante es que, en los hechos, los Gobiernos le otorguen al Banco Central la mayor independencia técnica, administrativa y financiera posibles; si no lo hacen, tendrán problemas serios internos y externos en cuanto al valor de la moneda.

Por otro lado, a mi juicio, el Comité de Coordinación Macroeconómica que se propone no está de acuerdo con la Constitución, ya que se aparta de las reglas que hemos recordado, establecidas a texto expreso. Pero, además, considero que es totalmente inconveniente someter a los Directores del Banco, que han sido designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado y tienen responsabilidad civil, penal y política, a un Comité integrado con dos funcionarios designados por el Ministro de

Economía y Finanzas, que están subordinados jerárquicamente a este, sin responsabilidad alguna y cuya función no puede ser otra que hacer quórum con el mencionado Secretario de Estado. De manera que creo que no es necesario crear este Comité de Coordinación Macroeconómica. El régimen establecido es el que posibilita la Constitución y ha funcionado bien durante trece años.

En cuanto a la Superintendencia de Servicios Financieros, considero un retroceso respecto de la independencia técnica del Superintendente, que el Directorio pueda revocar de oficio y modificar los actos administrativos sobre normas generales relativas al sistema financiero y recomposición patrimonial de las empresas referidas. Si delegamos en el Superintendente funciones tan importantes como la de liberar la banca, no podemos estar retaceándoselas con la posibilidad de que en cualquier momento el Directorio le revoque las normas generales relativas al sistema financiero y la recomposición patrimonial de las empresas. Justamente, lo que se quiso es evitar que el Directorio de carácter político les diga a los bancos que tienen que recomponer su patrimonio, etcétera; esta función es cumplida por un técnico, para lo cual tiene la independencia máxima que, dentro de las posibilidades de la Constitución, le otorga el Directorio del Banco Central.

También es un retroceso en su independencia tener que someter a la aprobación del Directorio los criterios y políticas que aplicará en el ejercicio de sus competencias y el plan de trabajo anual. Desde hace trece años funciona correctamente; no ha habido ningún problema con el Superintendente. A mi juicio, es profundamente inconveniente someter al Superintendente, menoscabando su independencia y autoridad jerárquica, a que dos funcionarios de sus servicios, designados por el Directorio, integren el Comité de Regulación y Supervisión y revisen sus políticas y planes de actividad conjuntamente con los Directores. Me parece que el hecho de que dos funcionarios subordinados jerárquicamente al Superintendente puedan juzgar el trabajo de su superior es, con todos los respetos debidos, un verdadero disparate. ¿Se imaginan los señores Senadores lo que será convivir con estos dos intocables? Es evidente que, si van a ser designados por el Directorio, sus integrantes van a tener más confianza en estos dos funcionarios subordinados que en el propio Superintendente. Creo que esta norma debe ser revisada. No se puede someter al Superintendente a que dos funcionarios subordinados jerárquicamente juzguen lo que está haciendo.

Voy a referirme ahora a la creación de la corporación COPAB.

Cuando en el año 2002 se proyectó la protección del ahorro bancario, integré la Comisión que creó el señor Ministro Atchugarry para obtener el consenso de los partidos políticos y de AEBU. Las leyes que se votaron tuvieron el apoyo de todos los sectores para conjurar la crisis bancaria y liquidar los bancos quebrados, encomendando esa tarea al Banco Central. Además, en aquel momento se creó el Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario, por la Ley Nº 17.523, de 6 de agosto de 2002. Desconozco las razones por las cuales ahora, cuando se están terminando las liquidaciones de los bancos afectados por la crisis del año 2002, se crea este nuevo organismo burocrático, especie de Banco Central de bolsillo, porque está hecho a imagen y semejanza del Banco Central, aunque es persona pública no estatal. La experiencia me indica que esto significa más secretarios, más asesores, más choferes, más porteros, más funcionarios, multiplicando los cargos y los gastos. Recuerdo que cuando integré el Departamento de Emisión del Banco de la República, funcionaba en la misma sala que el Directorio, con una docena de funcionarios afectados exclusivamente a ese fin; el resto de los servicios eran brindados por el Banco de la República. Pues bien, cuando se creó el Banco Central, pasó a un edificio de varias plantas, y hoy tiene cientos de funcionarios y ya le queda chico ese edificio, de manera que se elevaron los gastos en forma superlativa. Cuando se crea un Directorio, enseguida se generan cargos de secretarios, porteros, choferes, auxiliares, asesores, etcétera.

Por otra parte, debo recordar que las personas públicas no estatales surgieron en el campo de la seguridad social a un ritmo lento. En 1925 se crea la Caja Bancaria; en 1941, la Caja Notarial; y en 1954, la Caja de Profesionales. Lo mismo ocurrió con las personas públicas no estatales de carácter económico: el Frigorífico Nacional se creó en 1928; Conaprole, en 1937; y la Corporación Nacional para el Desarrollo, en 1985. Pero últimamente, las personas públicas no estatales crecen como hongos, y hoy tenemos el Fondo Nacional de Recursos, el Fondo Nacional de Música, el Fondo de Solidaridad profesional, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el Instituto Nacional de Calidad, el Instituto Nacional de Promoción de Inversiones y Exportaciones, la Administración del Mercado Eléctrico, el Fondo Lechero, el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular, entre muchos otros.

Deseo remitirme al Tomo XIV del Anuario de Derecho Administrativo, que es el último publicado, en el que aparece un estudio del doctor Rotondo sobre el tema, y debo decir que considero que la creación de todo esto es innecesaria. En mi opinión, luego de la crisis bancaria, el Banco Central liquidó perfectamente bien y ahora se está terminando el proceso. Por lo tanto, si deseamos que el Banco Central sea lo más independiente posible y respetado por el sistema financiero, creo que no deberíamos amputarle competencias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos mucho las expresiones del doctor Daniel Hugo Martins y le informamos que le enviaremos la versión taquigráfica para que realice las correcciones que considere convenientes.

(Se retira de Sala el doctor Daniel Hugo Martins)

-Quisiera detallar algunos aspectos relativos al régimen de trabajo para el análisis del proyecto de ley relativo al Banco Central.

En primer lugar, informamos que la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay solicitó ser recibida, por lo que le propusimos que concurriera en el día de hoy, aunque eso no fue posible.

En segundo término, el señor Senador Alfie solicitó que la Comisión invitara al economista Barrán. Es necesario tener en cuenta que este proyecto de ley debería ser aprobado por ambas Cámaras antes del 25 de octubre, puesto que implica la integración de los Directorios, lo relativo al ahorro y también la modificación del número de integrantes del Directorio del Banco Central, que pasaría de tres a cinco.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 10 y 37 minutos)